

**Právo na informácie vo vojne, vojnovom stave, výnimočnom stave
a núdzovom stave**
**Right to information in war, state of war, exceptional state and state of
emergency**

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva

Anotácia

Ústava Slovenskej republiky v čl. 26 ods. 4 upravuje možnosti, limity a podmienky obmedzenia práva na informácie, pričom legitímnym cieľom obmedzenia je aj bezpečnosť štátu a verejný poriadok. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu umožňuje v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ďalšie obmedzovanie práva na informácie. Príspevok sa týmito obmedzeniami venuje s cieľom poukázať, že v krízových situáciách by malo byť právo na informácie čo najviac uplatňované, a to orgánmi verejnej moci. Tým by sa aj znížilo šírenie a vplyv dezinformácií na spoločnosť.

Annotation

The Constitution of the Slovak Republic in Art. 26(4) regulates the possibilities, limits and conditions for limiting the right to information, while the legitimate aim of the restriction is also the security of the state and public order. The Constitutional Law on State Security allows for further restrictions on the right to information in times of war, state of war, exceptional state and state of emergency. The contribution addresses these restrictions in order to demonstrate that in crisis situations the right to information should be exercised as widely as possible, namely by public authorities. This would also reduce the spread and impact of disinformation on society.

Kľúčové slová

Právo na informácie, proporционаlita, bezpečnosť, verejný poriadok, krízová situácia, dezinformácie

Keywords

Right to information, proportionality, security, public order, crisis situation, disinformation

Úvod

Príspevok sa venuje zásahom do práva na informácie v situácii ohrozenia alebo porušenia bezpečnosti Slovenskej republiky vyžadujúcim v závislosti od svojej intenzity vyhlásenie vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu. Cieľom príspevku je kritická analýza legitímneho cieľa, ktorý sa zásahom do práva na informácie v situácii ohrozenia alebo porušenia bezpečnosti Slovenskej republiky sleduje, pričom príspevok hľadá odpoveď na otázku, či zasahovanie do práva na informácie nepredstavuje práve väčšie ohrozenie bezpečnosti, ako jej ochranu.

Bezpečnosť je v ústavnom poriadku vymedzená ako stav, v ktorom je zachovávaný mier a bezpečnosť štátu, demokratický poriadok a zvrchovanosť, územná celistvosť a nedotknuteľnosť hraníc štátu, základné práva a slobody a v ktorom sú chránené životy a zdravie osôb, majetok a životné prostredie.^[1]

Bezpečnosť a jej zachovanie na území Slovenskej republiky, ale aj v medzinárodnom kontexte je jedna zo základných úloh štátu a jeho orgánov. Je to tiež podstatným prvkom výkonu štátnej moci. Slovenská republika vykonáva štátnu moc s cieľom zachovať mier a bezpečnosť štátu, najmä brániť svoju zvrchovanosť, územnú celistvosť, nedotknuteľnosť hraníc a demokratický poriadok, chrániť život a zdravie osôb, základné práva a slobody, majetok a životné prostredie a plniť záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Pojem bezpečnosti je spojený s bezpečnosťou Slovenskej republiky ako štátu a musí byť vykladaný v súvislosti so základnými hodnotami, ktoré sú vymedzené v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Bezpečnosť Slovenskej republiky ako štátu je dosiahnutá vtedy, ak sú zachovávané jeho ústavné hodnoty

1. zvrchovanosti a územnej celistvosti,
2. demokratického poriadku,
3. základných práv a slobôd.

Súčasne je dôležité, aby bola bezpečnosť a jej zachovanie úlohou štátu a jeho orgánov, ktoré konajú zákonným spôsobom a postupom. Nezvládnutie ochrany bezpečnosti spoločnosti a obyvateľstva zo strany štátu a jeho orgánov vystavuje ústavné hodnoty ako demokratický a právny štát rovnako veľkému, ak nie aj väčšiemu bezpečnostnému riziku spočívajúcemu v nahradzovaní štátu pri plnení jeho úloh vykonávaných zákonnými postupmi ich zabezpečovaním a plnením inými subjektmi ako štátom, ktoré by sa necítili pri zabezpečovaní bezpečnosti spoločnosti viazané a obmedzované zákonom ako sú ním viazané a obmedzované štátne orgány.

Bezpečnosť má niekoľko rozmerov, resp. podob. Je to iste na prvom mieste bezpečnosť života, zdravia a majetku, ochrana obyvateľstva pred teroristickými útokmi pri nemu. Bezpečnosť sa ale týka aj napr. zabezpečenia a zásobovania obyvateľstva potravinami, pitnou vodou, ale tiež energiami.^[2] Každá z týchto bezpečností, resp. jej jednotlivých odtienkov je v dnešnej dobe vystavená riziku, a to tak v globálnom pohľade, v regionálnom európskom pohľade, ako aj v národnom pohľade.

Riziko pre stav bezpečnosti predstavuje hrozba krízy alebo jej vznik. Kríza predstavuje rozhodný okamih alebo časový úsek, po ktorom môže nasledovať zásadná zmena vo vývoji daného systému v podmienkach krízovej situácie.

Krízová situácia predstavuje časovo a priestorovo ohraničený priebeh javov a procesov po narušení rovnovážneho stavu spoločenských, technologických a prírodných systémov a procesov, ktoré ohrozujú ľudský život, životné prostredie, ekonomiku, hmotné a duchovné hodnoty štátu alebo regiónu a jeho obyvateľov a môže sa pri nich narušiť fungovanie inštitúcií verejnej moci. Krízová situácia je obdobie, kedy jednotlivé hrozby prekročili hranicu prípustnej eskalácie, zdravie, život a majetok obyvateľstva sú v ohrození, bežne disponibilné sily a prostriedky a bežne dostupné zdroje nepostačujú na zvládanie

danej situácie a bežné kompetencie a legislatíva nevytvárajú podmienky pre efektívne zvládanie krízových javov. V plnom rozsahu sa uplatňuje krízová legislatíva a aktivuje sa systém hospodárskych opatrení pre krízové stavy. Sú vyhlasované a prijímané rôzne regulačné a ochranné opatrenia, ktoré majú v ústavnom poriadku Slovenskej republiky formu vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu. Sily a prostriedky krízového manažmentu sú zapojené do procesu zvládania krízy a úsilie všetkých zainteresovaných krízových orgánov, síl a prostriedkov je zamerané na jediný cieľ, a to dostať krízu pod kontrolu.

Ohrozenie alebo porušenie bezpečnosti vplyvom krízovej situácie sa prejavuje v niektorom z ústavným inštitútov podľa ústavného zákona č. č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon o bezpečnosti“).^[3] Ústavná regulácia krízových situácií upravuje o. i. aj mieru možností príslušných štátnych orgánov zasiahnuť do základných práv a slobôd mimo ústavou predpokladaného rámca a ukladanie povinností mimo ústavou predpokladaného rámca (čl. 13). Ústavným základom týchto možností je čl. 51 ods. 2 ústavy nachádzajúci svoje vyjadrenie, resp. stelesnenie v polylegálnej ústave práve v ústavnom zákone o bezpečnosti.

Ústavný zákon o bezpečnosti okrem možnosti derogácie ľudských práv a stanovením mimoriadnych povinností vytvoril aj ústavnú možnosť pre zriadenie mimoriadnych orgánov a základných pravidiel pri vyhlasovaní mimoriadnych situácií (a podmienok ich vyhlásenia) ako aj prijímania mimoriadnych opatrení za účelom obnovy „normálneho“ stavu, teda obnovenia ochrany základných práv a slobôd v rozsahu platnej, ale dočasne a čiastočne neúčinnnej ústavy.

Prijímanie mimoriadnych opatrení v krízových situáciách vyžaduje z hľadiska efektívnosti ich účinkov predovšetkým pružné rozhodovanie, čo nie je plne kompatibilné so zachovaním demokratického princípu suverenity ľudu stelesnenej zastupiteľským orgánom. Preto je právomoc prijímanie opatrení aj v podobe normatívnych právnych aktov prenesená na exekutívne orgány. Základnou úlohou verejnej moci v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu je vykonávať všetky potrebné opatrenia na obranu štátu a zachovanie jeho bezpečnosti, na ochranu života a zdravia osôb, na ochranu majetku, na dodržiavanie základných práv a slobôd, na odvrátenie ohrozenia alebo na obnovu narušeného hospodárstva, najmä riadneho fungovania zásobovania, dopravy a verejných služieb v obciach a na riadne fungovanie ústavných orgánov ústavným spôsobom, ktorý zachová demokratický a právny charakter Slovenskej republiky.

Intenzívna skúsenosť s núdzovým stavom v rokoch 2020 až 2022 ukázala, že ústavná možnosť zásahu do základných práv nie je iba teoretická, resp. akademická konštrukcia, ale aj demokratický a právny štát k nej musí pristúpiť, ak sa ocitne v stave ohrozenia a porušenia bezpečnosti.

V príspevku sa venujem možnostiam zásahu do práva na informácie. Toto právo vyhláseným núdzovým stavom dotknuté nebolo a k zásahu do neho nedošlo, preto sa môže pozornosť venovaná práve tomuto právu zdať ako zbytočná, na druhej strane je ale zrejmé, že informácie, prístup k nim a ich šírenie sa stávajú silným nástrojom v krízovej situácii, ktorý nezostáva mimo štátnej regulácie.^[4]

Ústavný zákon o bezpečnosti v súvislosti s vyhlásenou vojnou, vojnovým stavom, výnimočným stavom a núdzovým stavom umožňuje obmedziť ústavné právo slobodne vyhľadávať a rozširovať informácie

a aj keď k tomu doteraz neprišlo, je potrebné na vyhodnotení významu práva na informácie v krízových situáciách preskúmať a posúdiť materiálny základ potreby jeho obmedzovania.

1. Právo na informácie v slobodnej spoločnosti

Právo na informácie a sloboda prejavu v čl. 26 predstavujú vstup do ústavnej úpravy politických práv, pretože sú predpokladom uplatňovania (aj) ostatných politických práv. Súčasne ale pri slobode prejavu a práve na informácie nejde striktne iba o politické práva, resp. o práva, ktorými ich subjekt naplňa len svoje politické pôsobenie, ale tieto práva a ich výkon slúži na realizácia spoločenského pôsobenia, či života v spoločnosti aj mimo politického rozmeru. Inak povedané, slúžia na to, aby každý získal informácie o verejnom a spoločenskom dianí, ktoré nemusí mať politický charakter, a aby tieto informácie ďalej šírili.^[5]

Účelom práva na informácie je umožniť každému vedieť, mať informácie o stave vecí verejných. Účelom práva na informácie je zaručiť šírenie informácií medzi ľuďmi. Vo vzťahu slúžiacom na prenos informácie sa zaručuje právo informáciu rozšíriť, ako aj právo informáciu dostať.

Obsahom práva na informácie je oprávnenie získavať informácie svojou vlastnou činnosťou. Rovnako k základnému právu na informácie patrí právo dostať informácie od inej osoby, a to najmä z masmédií.^[6] Právo na informácie zaručené v čl. 26 ústavy má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií, pričom pod vyhľadávaním informácií sa rozumie vlastné zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec existujú, aké a kde sa nachádzajú, a pod prijímaním informácií sa zase rozumie získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná.

Ústavný súd SR k právu na informácie a jeho obsahu o. i. vyslovil – „*Ústava Slovenskej republiky neustanovuje výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.*

Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje dvoma spôsobmi. Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci... Ústava SR prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny informácií. Prvú predstavujú informácie, ktoré štátne orgány a orgány územnej samosprávy musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré štátne orgány ani iné orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Ústava SR neobmedzuje právo na informácie z hľadiska predmetu tohto práva, teda neustanovuje pozitívny výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať, ani neurčuje negatívny výpočet informácií, ktoré nemožno vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.“^[7]

Právo na informácie predstavuje významný nástroj spoločenskej kontroly výkonu verejnej moci. Táto v podmienkach materiálneho demokratického štátu nemôže byť kabinetná, ale musí byť vykonávaná verejne a pred verejnosťou a musí strpieť verejný záujem a aj verejnú kontrolu.

Jedným z ústavných princípov, na ktorých je postavený výkon verejnej moci v Slovenskej republike ako demokratickom a právnom štáte je princíp transparentnosti (verejnej kontrolovateľnosti) výkonu verejnej moci.

Verejná moc, ktorá pochádza od občanov, musí byť vykonávaná takým spôsobom, aby ju občania, občianska spoločnosť, mohli kontrolovať. Transparentnosť výkonu verejnej moci teda predstavuje verejnú kontrolovateľnosť výkonu moci občanmi, od ktorých táto moc pochádza.

Otvorené vládnutie je postavené na nasledovných princípoch –

- transparentnosť – transparentné informácie o verejnej moci, obsažné, správne, korektné a voľne dostupné informácie,
- občianska participácia – verejná moc hľadá spôsoby mobilizácie občanov a ich zapájania do verejnej diskusie a umožňuje im vstupovať do tvorby a schvaľovania verejných politík,
- zodpovednosť – pri spravovaní verejných vecí sú zavedené pravidlá a mechanizmy, prostredníctvom ktorých sa verejná moc zodpovedá za svoje aktivity,
- využívanie moderných technológií – verejná moc v maximálnom možnom rozsahu poskytuje prístup k voľným dátam.

„Právo na informácie je nepochybne jedným z najpodstatnejších výdobytkov transformácie Slovenskej republiky na slobodnú demokratickú spoločnosť (režim). Právo na informácie a ústavné garancie nerušeného výkonu tohto práva tvoria bariéru voči kabinetnému výkonu verejnej moci (zo strany súdov nevynímajúc) a umožňujú podrobiť výkon verejnej moci kontrole zo strany verejnosti (v širšom občianskej spoločnosti).“^[8]

Osobitne vo vzťahu k verejnej správe predstavuje právo na informácie jeden z nástrojov zabezpečujúci a naplňajúci princíp transparentnosti verejnej správy.

Princíp transparentnosti verejnej správy nazývaný aj ako princíp publicity (otvorenosti), riadiaci sa heslom „čo nie je tajné, je verejné“. Jeho opakom je princíp diskretnosti verejnej správy. Podstata princípu publicity (otvorenosti) spočíva v otvorení verejnej správy občanom, poskytovaní informácií vo verejnej správe, ktoré si občania *de facto* zaplatili prostredníctvom daní, a umožnenia verejnej kontroly a diskusie ohľadom záležitostí verejného záujmu. Táto požiadavka vyplýva z povahy demokratického zriadenia Slovenskej republiky ako právneho štátu. Princíp otvorenosti (a transparentnosti) verejnej správy je protikladom diskretnosti verejnej správy. Zmyslom informovanosti občanov o verejnej moci je pre túto moc samu esenciálnou spätnou väzbou, kvalitatívnym faktorom a zároveň aj poistkou proti jej zneužitiu.

Takto všeobecne vymedzený účel práva na informácie, význam informácií ako zdroj poznatku o stave spoločnosti a spoločenských vecí, ale aj ako nástroj na kontrolu verejnej moci a verejnej správy

osobitne, má význam nielen v čase riadneho stavu a fungovania spoločnosti, ale aj v stave krízovej situácie.

2. Informácie v krízovej situácii

Základný účel práva na informácie zostáva zachovaný aj v krízovej situácii, dokonca by sa dalo povedať, že v takejto jeho význam ešte narastá. Každý má právo vedieť pravdivé a aktuálne informácie o stave spoločnosti, aby sa vedel vo svojom osobnom živote podľa nich a neho zariadiť. Prečo potom v stave vojny, vojnovom stave, výnimočnom stave a núdzovom stave ústavný zákon o bezpečnosti umožňuje zásah do práva na informácie?

Ak orgány verejnej moci v krízovej situácii neposkytujú včasné, objektívne, úplné a pravdivé informácie, predstavuje to pôdu pre vznik a následné šírenie informácií, ktoré či už samy o sebe predstavujú bezpečnostné riziko, a to ako informácie ohrozujúce bezpečnosť, alebo ako nepravdivé alebo klamlivé informácie (dezinformácie a hoaxy). Informácie ohrozujúce bezpečnosť sú informácie, ktoré ohrozujú obranu štátu a jeho bezpečnosť, ústavné zriadenie, riadne fungovanie orgánov verejnej moci alebo riadne fungovanie hospodárstva. Hoaxy a dezinformácie predstavujú informácie, ktoré síce neohrozujú bezpečnosť v pravom zmysle slova, nezasahujú do ochrany utajovaných skutočností, ale sú nepravdivé, resp. klamlivé a tým sú spôsobilé nesprávne a neobjektívne vplývať na rozhodovanie aspoň časti obyvateľstva. Ide o informácie, ktoré svojím obsahom môžu vyvolať znepokojenie aspoň časti obyvateľstva a ovplyvniť jeho rozhodovanie, a tým ohroziť jeho zdravie ale aj životy v tom, že aspoň časť obyvateľstva prinúti správať sa v krízovej situácii tak, že bude ohrozený jeho život – napr. neobjektívnym zľahčovaním situáciu, jej podceňovaním, nabádaním na nerešpektovanie pokynov orgánov krízového riadenia a pod.

Vytváranie a šírenie takýchto informácií ohrozuje demokratický a právny štát aj mimo krízovej situácie a o to viac počas nej. Aj preto existujú nástroje, a to tak právne, ako aj mimoprávne, ktorými je možné šírenia takýchto informácií zamedziť alebo aspoň obmedziť.

Riešenie v demokratickom a právnom štáte vo vzťahu k informáciám ohrozujúcim bezpečnosť predstavuje citlivé hľadanie rovnováhy medzi dvoma ústavnými princípmi, a to zabezpečením a ochranou práva na informácie, ako základného politického práva a zabezpečením bezpečnosti štátu a obyvateľstva.

Sloboda prejavu a právo na informácie v rozsahu úpravy čl. 26 Ústavy SR nie sú práva absolútne. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno v súlade s ústavou obmedziť zákonom len vtedy, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu taxatívne vymenovaných záujmov, t. j. na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Obmedzenie slobody prejavu je ústavne možné, ak sa ním sleduje legitímny cieľ.

Legitímny cieľ predstavuje materiálnu podmienku obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie – materiálnou podmienkou je požiadavka, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných, alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie nemôže byť zneužitý na iný účel, než pre ktorý bolo toto obmedzenie ustanovené.

Bezpečnosť štátu predstavuje legitímny cieľ na obmedzenie práva na informácie, pričom toto obmedzenie nepredstavuje samo o sebe opatrenie nezlučiteľné s demokratickou spoločnosťou, práve naopak, ide o opatrenie, ktoré v súlade s koncepciou brániacej sa demokracie, demokratický charakter spoločnosti chráni.

Tento koncept je postavený na tom, že ak sú odporcovia demokracie a hodnôt, na ktorých demokracia stojí, pripravení na ňu útočiť, musí byť demokratický režim pripravený brániť sa týmto atakom, a to v nutných prípadoch aj obmedzením základných práv.

História ukazuje, aké nedorozumenia následky môže mať, ak demokratické režimy nie sú schopné alebo ochotné brániť sa brutálnemu odhodlaniu svojich nepriateľov. Ak je demokracia ohrozená, je povinná – aj keď proporcionálne a s vedomím, že ňou zvolené metódy musia byť úplne iné než metódy odporcov demokracie – výnimočne obmedziť niektoré princípy, na ktorých stojí (napr. slobodu slova či zhromažďovacie právo a pod.). Iba tak je schopná ubrániť sa atakom všetkých, ktorí primárne majú za cieľ demokraciu zlikvidovať.^[9]

Obmedzenie práva na informácie, či presnejšie, miera tohto obmedzenia, z dôvodu bezpečnosti ako legitímneho cieľa ale musí byť v podmienkach demokratického a právneho štátu proporcionálne ochrane legitímneho cieľa. Proporcionalita sa tradične meria v teste proporcionality. Test proporcionality sa skladá z viacerých častí. Ide v prvom rade o posúdenie vhodnosti, teda či obmedzenie práva na ochranu osobných údajov možno dosiahnuť definovaným cieľom, teda právom na informácie. Ďalej je to definovanie potrebnosti, teda či možno cieľ – právo na informácie – dosiahnuť vo vzťahu k osobným údajom aj menej invazívnou metódou a napokon je to vlastný, resp. užší test proporcionality, kde dochádza k porovnávaniu oboch dotknutých práv.

Obmedzenie práva na informácie v čase mimo krízovej situácie na základe ústavnej možnosti čl. 26 ods. 4 z dôvodu bezpečnosti ako legitímneho cieľa tak nemôže do práva na informácie zasiahnuť spôsobom, ktorý by toto právo poprel v jeho podstate alebo ho úplne suspendoval, pretože takýto zásah ani z ústavne legitímneho cieľa nie je možný. Nástroj, ktorý demokratický a právny štát na zásah do práva na informácie použije môže byť invazívny iba v proporcionálnej miere naplňujúcej sledovaný účel. Vo vzťahu k právu na informácie je to najmä ochrana osobitných informácií spojených s bezpečnosťou, ktoré označujeme ako utajované skutočnosti.

Vytváranie a nakladanie s utajovanými skutočnosťami je vysoko formalizovaný proces upravený zákonom č. 215/2004 Z. z o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov, preto aj nesprístupnenie informácie z tohto dôvodu musí zodpovedať utajovaným skutočnostiam a ich štruktúre u povinnej osoby. Inak povedané, nie je možné za utajovanú skutočnosť považovať čokoľvek, ak nie je splnená materiálna podmienka na utajovanie určitej skutočnosti, resp. informácie. Pri utajovaných skutočnostiach tak hovoríme o formálnych a materiálnych znakoch ich utajenia. Formálnym znakom je, že s informáciou sa nakladá ako s utajovanou skutočnosťou podľa zákona č. 215/2004 Z. z o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov a podľa nariadenia vlády SR č. 216/2004 Z. z., ktorým sa ustanovujú oblasti utajovaných skutočností. Materiálnou podmienkou je potom to, že predmetom utajenia by mali byť iba tie informácie, kde je odôvodniteľné ich utajenie nejakým záujmom Slovenskej republiky.

„Pod pojmom formálna podmienka utajenia je nutné rozumieť zaradenie predmetnej informácie pod konkrétnu položku s uvedením konkrétnej formulácie tejto položky oblasti utajovaných skutočností, a pod pojmom materiálna podmienka označenia predmetnej informácie za utajovanú skutočnosť je nutné rozumieť objasnenie, prečo naozaj existuje potreba chrániť predmetnú zmluvu v záujme Slovenskej republiky a z čoho vychádza tvrdenie, že Slovenskej republike by mohla byť sprístupnením informácie spôsobená ujma.“^[10]

Ak sú materiálne a formálne podmienky ochrany utajovaných skutočností naplnené, možno do práva na takéto informácie zasiahnuť nástrojom, ktorým je obmedzenie práva informácie podľa § 8 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).^[11]

Ak ide o informácie, ktoré sa týkajú bezpečnosti, na základe ústavného základu existujú právne nástroje ako tieto informácie chrániť, pričom táto ochrana z podstaty predstavuje zásah do práva na informácie tretích osôb. Takýto zásah je ale predpokladaný, a ak je proporcionálny sledovanému cieľu, je vykonaný legálne.

Inú situáciu ale predstavujú informácie, ktoré nie sú sami o sebe spojené s bezpečnosťou, resp. použitie ktorých nepredstavuje ohrozenie alebo porušenie bezpečnosti štátu vo vlastnom slova zmysle. Ide ale o informácie, ktoré sú pre spoločnosť či už mimo času krízovej situácie, ale osobitne v čase krízovej situácie, mimoriadne nebezpečné. Ich nebezpečenstvo spočíva práve v tom, že môže vyvolávať znepokojenie obyvateľstva a ovplyvňovať jeho rozhodovanie a správanie spôsobom, ktoré existujúcu krízovú situáciu zhoršuje a samotné obyvateľstvo vystavuje väčšiemu ohrozeniu. Ide o informácie, pre ktoré sa používa označenie dezinformácie, hoaxy alebo fake news.

Ústavným rámcom pre zásah do práva na informácie je čl. 26 ods. 4 ústavy. Dezinformácie alebo hoax ako taký nepredstavuje ústavne aprobovaný titul na zásah do práva na informácie, musí ísť o dôvod spočívajúci v ochrane práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochrane verejného zdravia a mravnosti. Ak niektorý z týchto dôvodov je daný, je zásah možný, pričom skutočnosť, či ide o pravú, resp. pravdivú informáciu alebo dezinformáciu sa neskúma a nie je ústavne významná. Na dezinformácie ako také bez spojenia s niektorým z ústavných dôvodov tak právne riešenie nie je.^[12]

A práve tu sa dostávam k podstate môjho príspevku a jeho základnému východisku pre ďalšiu úvahu k obmedzovaniu práva na informácie v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu.

Domnievam sa totiž, že najúčinnnejším nástrojom v boji proti dezinformáciám (či právu na dezinformácie) sú informácie a právo na informácie. Iba informácia môže poraziť dezinformáciu.

Najúčinnnejším nástrojom, ktorý má slobodná, otvorená, demokratická a informačná spoločnosť proti dezinformáciám je objektívne, včasné, úplné, riadne zverejňovanie a poskytovanie informácií. Ak sú informácie, nie sú potrebné dezinformácie. Úlohou štátu, či verejnej moci všeobecnejšie je podľa mňa informácie zverejňovať, poskytovať, sprístupňovať, a to včas, objektívne a korektne tak, aby na základe takýchto informácií si mohol každý vytvoriť predstavu o situácii, v ktorej sa nachádza spoločnosť, územie, na ktorom žije a aj o svojej osobnej situácii a situácii svojej rodiny. Tak, aby mal každý dostatočné, včasné, úplné a objektívne informácie o tom, čo sa deje a čo je potrebné alebo zakázané

urobiť a ako sa zachovať, vrátane dôsledkov tohto správania. Zatajovanie, nezverejňovania a neposkytovanie informácií, alebo ich zverejňovanie s časovým odstupom, teda obmedzovanie tohto práva je tak najlepšou živnou pôdou pre vznik alternatívneho informovania.

Z tohto pohľadu sa následne pozriem na obmedzenie práva na informácie v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu.

3. Povinné zverejňovanie informácií v rozsahu čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti

Ústavný zákon o bezpečnosti vo vzťahu k informáciám v prvom rade upravuje v čl. 11 ods. 1^[13] vecný rozsah informácií, ktoré sa musia zverejňovať povinne a aj formu povinného zverejnenia.

Povinné zverejňovanie informácií ako také umožňuje získanie takejto informácie a oboznámenie sa s ňou kýmkoľvek/každým. Nie je určené, resp. adresované konkrétnym príjemcom zverejňovaných informácií, ale je určené každému, pôsobí teda *erga omnes*. Nie je pritom významné, kto alebo koľko osôb sa s takto povinne zverejnenou informáciou aj skutočne oboznámi.

Vo vzťahu k povinnému zverejňovaniu informácií podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti platí, že vzhľadom na závažné dôsledky a dopady spojené s vojnou, vojnovým stavom, výnimočným stavom a núdzovým stavom je nevyhnutné, aby rozhodnutia o ich vypovedaní, vyhlásení, uzavretí mieru, skončení a predĺžení, ale tiež rozhodnutia o obmedzení základných práv a slobôd a o uložení povinností a napokon aj uznesenia Národnej rady SR podľa čl. 5 ods. 2 ústavného zákona o bezpečnosti a uznesenia bezpečnostných rád boli nielen prijímané za podmienok stanovených ústavným zákonom o bezpečnosti príslušnými orgánmi, ale musia mať aj náležitú publicitu zabezpečujúcu nielen to, že sa stanú verejne známymi, ale aj to, že získajú oficiálnu formu.

Vo vzťahu k aktom podľa čl. 11 ods. 1 vyžaduje ústavný zákon o bezpečnosti, aby boli vyhlásené a oznámené bezodkladne. Ide o akty, vyhlásenie a oznámenie ktorých neznesie odklad a je nevyhnutné, aby sa stali známymi nielen formálne, ale aj fakticky.

Faktická známosť je zabezpečená povinnosťou ich bezodkladného vyhlásenia v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie. Vo vzťahu k tlači ide o povinnosť zverejniť oznámenie v naliehavom verejnom záujme, za ktoré sa považuje výzva v krízovej situácii, dôležité oznámenie orgánu verejnej moci zverejňované z úradnej moci alebo neodkladné oznámenie orgánu Policajného zboru zverejňované na jeho žiadosť pri výkone činnosti podľa osobitného predpisu.

Vo vzťahu k bezodkladnému vyhláseniu v rozhlase a televízii ide splnenie povinnosti každého vysielateľa poskytnúť bezplatne v naliehavom verejnom záujme štátnym orgánom na ich požiadanie nevyhnutný vysielací čas na odvysielanie dôležitého a neodkladného oznamu, výzvy alebo rozhodnutia v rozsahu podľa osobitných predpisov alebo odvysielanie informácie civilnej ochrany v čase a v rozsahu, ktorý by nebezpečenstvo z omeškania znížil na najnižšiu mieru a zabezpečiť ich odvysielanie aj s úpravou titulkováním alebo s tlmočením do posunkovej reči nepočujúcich.

Vyhlasovanie rozhodnutí a uznesení podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti je možné aj inými vhodnými spôsobmi, najmä prostredníctvom sociálnym sietí. To ale nezabavuje príslušný orgán povinnosti ich vyhlásenia aj v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie.

Ústavný zákon o bezpečnosti súčasne s bezodkladným vyhlásením vyžaduje aj oznámenie vydania rozhodnutí a uznesení podľa čl. 11 ods. 1 v Zbierke zákonov SR. Tým sa zabezpečuje tak formálna známosť týchto aktov, ako aj ich forma. Zbierke zákonov SR je výlučný a nezameniteľný publikačný nástroj, ktorý vydáva štát, za jeho obsah zodpovedá štát a je nezameniteľný s iným publikačným nástrojom, či už verejnoprávnym alebo súkromnoprávnym. Dôsledkom skutočnosti, že Zbierka zákonov SR je štátnym publikačným nástrojom je prevzatie zodpovednosti štátu za obsah všetkého, čo bolo v Zbierke zákonov SR uverejnené. Zodpovedá za to, že ak príslušný štátny orgán vydal akt vyhlasovaný v Zbierke zákonov SR, tak tento musí byť v identickej podobe uverejnený v Zbierke zákonov SR, pričom je prípustná len korektúra chýb v písaní, počítaní, jazykových chýb, grafických chýb a chýb v citáciách.^[14] Elektronická forma Zbierky zákonov SR zabezpečuje okamžitú a neobmedzenú dostupnosť oznámenia o vydaní rozhodnutia alebo uznesenia podľa čl. 11 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti.

4. Obmedzenie práva na informácie v krízovej situácii

Rozsah a podmienky obmedzenia základných práv a slobôd ako aj vymedzenie povinností ustanovené v ústavnom zákone o bezpečnosti sa môžu uplatniť len v krízovej situácii. V krízovej situácii súčasne naďalej zostávajú zachované aj možnosti obmedzenia základných práv a slobôd a vymedzenie povinností, ktorých rozsah a podmienky umožňuje v generálnej podobe čl. 13 ústavy a potom konkrétne jednotlivé články 2. hlavy ústavy. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd aj v krízovej situácii sa musí dbať na to, aby pri ich obmedzení základné práva nestratili svoju podstatu a zmysel podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, ktorý sa aplikuje v plnom rozsahu aj na ústavný zákon o bezpečnosti.

Z tohto pohľadu je preto potrebné zopakovať myšlienku, že bezpečnosť štátu predstavuje už podľa čl. 26 ods. 4 ústavy dôvod na obmedzenie práva na informácie, ak je to opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Ohrozenie alebo porušenie bezpečnosti je podstatou krízovej situácie, preto sa toto obmedzenie dá použiť na krízové situácie podľa ústavného zákona o bezpečnosti. Žiadna z týchto krízových situácií ale neznamená ukončenie demokratického charakteru Slovenskej republiky, preto je vo vzťahu k obmedzeniu práva na informácie v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu alebo núdzového stavu potrebné okrem požiadavky zachovania podstaty a zmyslu tohto práva rovnako tak potrebné aj zachovanie požiadavky charakteru zásahu do tohto práva ako opatrenia realizovaného v demokratickej spoločnosti.

Ústavný zákon o bezpečnosti umožňuje obmedziť právo na informácie v každej krízovej situácii. Predstavím každú z nich z hľadiska jej základnej ústavnej charakteristiky a v rámci toho aj úpravu možnosti obmedzenia práva na informácie.

Najintenzívnejšou krízovou situáciou je vojna. Vojnu podľa čl. 2 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti vypovie prezident na základe rozhodnutia Národnej rady SR len za podmienky, že Slovenská republika je napadnutá cudzou mocou, ktorá jej vypovedala vojnu alebo ktorá bez vypovedania vojny narušila jej bezpečnosť, alebo za podmienky, že vypovedaním vojny Slovenská republika plní záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti alebo z medzinárodnej zmluvy o spoločnej obrane proti napadnutiu.

Vojna tak môže predstavovať situáciu, keď je narušená územná celistvosť Slovenskej republiky okupáciou časti územia inou nepriateľskou mocou, pričom vo vzťahu k takej časti územia Slovenskej

republiky nebude možné vykonávanie pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky a ani uplatňovanie a presadzovanie právneho poriadku Slovenskej republiky. Aj bez takejto extrémnej situácie by vojna predstavovala zásah do riadneho života celej spoločnosti, a to nielen ozbrojených síl Slovenskej republiky, ale všetkých obyvateľov, spoločnosti, hospodárstva a každej súčasti a zložky spoločnosti.

V čase vojny možno podľa čl. 2 ods. 3 písm. i) ústavného zákona o bezpečnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v závislosti od priebehu udalostí obmedziť právo slobodne vyhľadávať a rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti.

Ústavný zákon o bezpečnosti tak formálne konštruuje primeranosť zásahu do práva na informácie stanovením požiadavky jeho nevyhnutnosti z hľadiska rozsahu (intenzity) zásahu a času, teda dĺžky trvania. Súčasne ústavný zákon o bezpečnosti pripája podmienku závislosti od priebehu udalostí. Je otázke, ako by sa práve táto podmienka uplatňovala, teda, aký by bol vzťah medzi priebehom udalostí a rozsahom zásahu do práva na informácie, pričom táto otázka je súčasťou širšej, či všeobecnejšej otázky, čo sa obmedzením práva na informácie v čase vojny sleduje.

Bez ambície na vojenské strategické myslenie sa domnievam, že základným účelom v čase vojny je jej čo najrýchlejšie ukončenie. Činnosť štátu, všetkých jeho zložiek a orgánov, fungovanie hospodárstva, ale aj činnosť spoločnosti a každého jej člena sa musí v čase vojny podriadiť požiadavke, aby vojna čo najrýchlejšie skončila a aby došlo k čo najrýchlejšiemu ukončeniu ohrozenia a porušenia bezpečnosti Slovenskej republiky. V tejto súvislosti umožňuje ústavný zákon o bezpečnosti v čl. 2 ods. 3 rozsiahle zásahy do základných práv a slobôd podriaďujúce fungovanie celej spoločnosti vojne. Za základný účel, legitímny cieľ, každého takéhoto zásahu, vrátane zásahu do práva na informácie, pokladám prispieť k ukončeniu vojny a k odstráneniu alebo aspoň zníženiu bezpečnostného rizika pre Slovenskú republiku a jej obyvateľov. Iba z tohto dôvodu je podľa mňa možné základné práva a slobody v čase vojny obmedzovať. Toto obmedzenie by podľa mňa nemalo za žiadnych okolností viesť k zhoršeniu vojnovnej situácie a k predlžovaniu vojny, a tým zhoršovaniu situácie spoločnosti.

Nevyhnutný rozsah a nevyhnutný čas predstavujú zásah do práva na informácie v záujme ochrany bezpečnosti iba v rozsahu nevyhnutnom pre skončenie vojny a iba po dobu nevyhnutnú pre skončenie vojny.

Komplikovanejšia je ústavná podmienka závislosti od priebehu udalostí, dá sa predpokladať, že vojnových. Ústavný zákon o bezpečnosti tu vyjadruje priamu úmeru medzi priebehom udalostí a mierou obmedzenia práva na informácie, pričom ale neuvádza, ako má táto priama úmera pôsobiť. Intuitívne by sa dalo predpokladať, že čím sa bude priebeh udalostí vyvíjať pre Slovenskú republiku, resp. pre organizáciu vzájomnej kolektívnej bezpečnosti nepriaznivejšie, tým sa bude obmedzenie práva na informácie rozširovať. Možným dôvodom vojenského neúspechu totiž môžu byť aj informácie, ktoré budú používané proti Slovenskej republike, resp. proti organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti, a tým budú prispievať k ich neúspechu vo vojne. V snahe tomu zabrániť by sa dalo očakávať rozširovanie obmedzovania práva na informácie.

Otázka ale je, či by práve takýto prístup, (pre ktorý našťastie nemáme žiadnu skúsenosť) nepredstavoval popretie práva na informácie v jeho podstate, a či by stále predstavoval opatrenie v demokratickej spoločnosti. Inak povedané, či by priama úmera medzi priebehom udalostí a mierou obmedzenia práva na informácie nemala v demokratickej spoločnosti pôsobiť presne opačne? Domnievam sa, že význam

práva na informácie, najmä zo strany orgánov verejnej moci, by narastal práve v situácii, ak by sa priebeh udalostí vyvíjal nepriaznivo. Práve vtedy by bolo potrebné, aby mala spoločnosť včasné, úplné, pravdivé a objektívne informácie o stave vecí, aby spoločnosť poznala skutočnosť, jej stav, ale aj dôsledky tohto stavu, aby mala informácie, ako sa má zachovať a vedela, čo má robiť a ako sa v tej situácii správať. Čím je situácia horšia, o to viac narastá potreba informovania, pričom, ak práve v takej chvíli dochádza k obmedzovaniu práva na informácie, vytvára sa tým (s prispetím štátu) priestor pre dezinformácie, ktoré situáciu zhoršujú.

Vojnový stav podľa čl. 3 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti môže na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že Slovenskej republike bezprostredne hrozí vypovedanie vojny alebo bezprostredne hrozí napadnutie cudzou mocou bez vypovedania vojny. Nejde teda o fyzický zásah proti Slovenskej republike, ale o jeho bezprostrednú a reálnu hrozbu, ktorý vyžaduje pripravenosť Slovenskej republiky na takú situáciu.

Možnosti obmedzenia základných práv a slobôd vo vojnovom stave upravuje ústavný zákon v čl. 3 ods. 3. Vo vzťahu k právu na informácie platí, že v čase vojnového stavu možno podľa čl. 3 ods. 3 písm. i) ústavného zákona o bezpečnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas obmedziť v závislosti od priebehu udalostí obmedziť právo slobodne vyhľadávať a rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti. Možnosti obmedzenia práva na informácie sú upravené rovnako ako v čase vojny, preto platia rovnaké závery ako som uviedol vyššie.

Ďalšie krízové situácie už s vojnou alebo jej bezprostrednou hrozbou nesúvisia. Výnimočný stav podľa čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti môže na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k teroristickému útoku, k rozsiahlym pouličným nepokojom spojeným s útokmi na orgány verejnej moci, drancovaním obchodov a skladov alebo s inými hromadnými útokmi na majetok alebo dôjde k inému hromadnému násilnému protiprávnemu konaniu, ktoré svojím rozsahom alebo následkami podstatne ohrozuje alebo narušuje verejný poriadok^[15] a bezpečnosť štátu, ak ho nemožno odvrátiť činnosťou orgánov verejnej moci, a ak je znemožnené účinné použitie zákonných prostriedkov.

V čase výnimočného stavu možno podľa čl. 4 ods. 4 písm. j) ústavného zákona o bezpečnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti.

Aj tu platia východiskové poznámky, že ohrozenie bezpečnosti štátu alebo verejného poriadku je aj podľa čl. 26 ods. 4 ústavy dôvodom na obmedzenie práva na informácie. Ústavný zákon o bezpečnosti tieto situácie bližšie charakterizuje, čo paradoxne vedie k tomu, že možnosti obmedzenia práva na informácie k dôvodu ohrozenia verejného poriadku sú podľa ústavy širšie ako podľa ústavného zákona o bezpečnosti, pretože ústava verejný poriadok a jeho ohrozenie alebo porušenie nedefinuje a nevymedzuje na rozdiel od čl. 4 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti. Ten je možné použiť iba na také ohrozenie alebo narušenie verejného poriadku, ktoré je dôsledkom tam uvedenej situácie.

Ústavný zákon o bezpečnosti aj pri výnimočnom stave upravuje požiadavku nevyhnutného rozsahu a nevyhnutného času. Tie je potrebné posudzovať vo vzťahu k základnému účelu výnimočného stavu. Za ten pokladám obnovenie, resp. nastolenie verejného poriadku. Za nevyhnutný rozsah obmedzenia práva na informácie je možné pokladať iba obmedzenie v rozsahu potrebnom na obnovenie, resp.

nastolenie verejného poriadku a za nevyhnutný čas je možné pokladať iba čas, keby obmedzenie skutočne slúži na dosiahnutie tohto účelu.

Aj pri obmedzení práva na informácie v čase výnimočného stavu ale platí ústavná požiadavka, že musí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti. Toto opatrenie nemôže demokratický charakter spoločnosti narušiť. A tým, aj vo vzťahu k výnimočnému stavu platí záver, že v demokratickej spoločnosti je význam práva na informácie o. i. aj vo verejnej, demokratickej kontrole verejnej moci a jej činnosti. Verejnosť má právo na informácie o bezpečnostnej situácii v štáte, resp. jeho dotknutých častiach. Význam týchto informácií je dvojaký. Je to na jednej strane potreba objektívneho informovania spoločnosti o situácii tak, aby si každý vedel o nej urobiť predstavu a vedel sa podľa toho zariadiť, a aby nikto nebol vystavený potrebe vyhľadávať a získavať informácie z alternatívnych dezinformačných zdrojov iba pre nedostatok informácií zo strany orgánov verejnej moci.

Dôležitý je ale aj druhý aspekt práva na informácie, a to aspekt verejnej kontroly. Výnimočný stav už nie je spojený so zásahom iného štátu alebo inej cudzej moci do bezpečnosti Slovenskej republiky, ale je to vnútroštátna záležitosť. Jeho vznik, priebeh a zvládnutie, resp. prekonanie je tak výlučnou zodpovednosťou orgánov verejnej moci Slovenskej republiky. Za tým účelom im ústavný zákon o bezpečnosti umožňuje o. i. rozsiahle obmedzenia základných práv a slobôd. Verejnosť má v tejto súvislosti právo na informácie o tom, ako orgány verejnej moci vykonávajú svoje právomoci za účelom čo najrýchlejšieho ukončenia výnimočného stavu a nastolenia verejného poriadku, či dostatočne efektívne konajú, a či vzniknutú situáciu riešia zákonne, a či ju svojím konaním alebo nekonaním nepredlžujú. Osobitne, či túto situáciu nevyužívajú na konanie, ktoré by mohlo predstavovať zneužívanie tejto situácie na napr. netransparentné štátne nákupy a pod.

Napokon patrí medzi krízové situácie aj núdzový stav^[16] upravený v čl. 5 ústavného zákona o bezpečnosti. Núdzový stav podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona o bezpečnosti môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živeľnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie.

Ústavný zákon o bezpečnosti umožňuje v čase núdzového stavu, okrem núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, podľa čl. 5 ods. 3 písm. i) v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas podľa závažnosti ohrozenia obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti.

Súčasne je potrebné zdôrazniť, že obmedziť právo slobodne rozširovať informácie bez ohľadu na hranice štátu a slobodu prejavu na verejnosti podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona o bezpečnosti nemožno v čase núdzového stavu vyhláseného z dôvodu ohrozenia života a zdravia osôb v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. V tomto prípade je jednoznačne uprednostnený záujem na riadnom, včasnom, objektívnom a úplnom informovaní obyvateľov o situácii spôsobenej pandemiou, a to v záujme ochrana ich života a zdravia. Tejto situácii preto nebudem venovať ďalšiu pozornosť.

Možnosť obmedzenia práva na informácie ústavodarca ponechal pri núdzovom stave vyhlásenom z iného dôvodu, ako z dôvodu pandémie. Vznikol tým stav, ako keby boli v núdzovom stave inom ako

z dôvodu pandémie informácie menej potrebné, resp. ako keby mal byť záujem verejnej moci na ich obmedzovaní intenzívnejší.

Ústavný zákon o bezpečnosti aj obmedzení práva na informácie v núdzovom stave upravuje požiadavku nevyhnutného rozsahu a nevyhnutného času. Tie je potrebné posudzovať vo vzťahu k základnému účelu núdzového stavu. Za ten pokladám bezodkladné odstránenie, resp. prekonanie tej skutočnosti, ktorá k vyhláseniu núdzového stavu viedla. Za nevyhnutný rozsah obmedzenia práva na informácie je možné pokladať iba obmedzenie v rozsahu potrebnom na bezodkladné odstránenie, resp. prekonanie tej skutočnosti, ktorá k vyhláseniu núdzového stavu viedla a za nevyhnutný čas je možné pokladať iba čas, kedy obmedzenie skutočne slúži na dosiahnutie tohto účelu.

Aj pri núdzovom stave ústavný zákon o bezpečnosti mieru obmedzenia práva na informácie viaže na závažnosť ohrozenia, pričom ale neuvádza, ako by mala táto úmera pôsobiť. Opätovne by sme mohli intuitívne povedať, že ak je núdzový stav dôvodom na možný zásah do práva na informácie, bude závažnosť ohrozenia pôsobiť tak, že čím bude táto závažnosť ohrozenia vyššia, tým bude možné intenzívnejšie právo na informácie obmedzovať. V takom prípade by bolo potrebné preskúmať, či takéto pôsobenie závažnosti ohrozenia prispieva k naplneniu účelu núdzového stavu ako som ho vymedzil vyššie. Inak povedané, či práve väčším obmedzovaním práva na informácie je možné dosiahnuť rýchlejšie a efektívnejšie odstránenie resp. prekonanie tej situácie, ktorá k vyhláseniu núdzového stavu viedla.

Domnievam sa, že toto pôsobenie by malo byť v demokratickej spoločnosti presne opačné. Ak dôjde k vzniku pandémie, k ohrozeniu životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelnej pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie, obmedzovanie práva na informácie nad rámec čl. 26 ods. 4 ústavy pokladám za nesprávne, pretože práve krízová situácia spôsobujúca núdzový stav vyžaduje zvýšenú informovanosť, poskytovanie informácií o tom, čo sa stalo, aké to má alebo môže mať dôsledky, čo je potrebné urobiť, aby bola táto situácia čo najrýchlejšie prekonaná, ako sa má zachovať obyvateľstvo, či čokoľvek/všetko potrebné pre riadne, úplné, včasné a objektívne informovanie všetkých dotknutých osôb.

Zásadným problémom núdzového stavu z hľadiska informácií sa ukázali dezinformácie a hoaxy. Ich živnou pôdou je stav nedostatku presvedčivých verejných informácií. Aj pri núdzovom stave tak opakujem tézu, ktorá sa vinie celým príspevkom, a to, že krízová situácia si vyžaduje čo najširšie právo na informácie, čo najviac informácií tak, aby sa maximálne vytesňoval priestor pre dezinformácie. Preto aj v núdzovom stave musí podľa mňa platiť, že čím je závažnosť ohrozenia vyššia, tým je potreba a požiadavka na poskytovanie informácií zo strany orgánov verejnej moci väčšia. Je nevyhnutné, aby právo na informácie naplnilo materiálne svoj význam, a to v dosiahnutí stavu, aby obyvatelia presne, objektívne a úplne poznali stav vecí a vedeli sa na základe takýchto informácií zariadiť a správať. Aj to je príspevok k rýchlejšiemu ukončeniu núdzového stavu a ochrane majetku, zdravia a životov ľudí, ktoré by inak mohli byť ohrozené konaním a správaním ľudí ovplyvnenom dezinformáciami.

Aj obmedzenie práva na informácie v núdzovom stave znamená, že sa obmedzuje právo na verejnú kontrolu orgánov verejnej moci a znižuje sa tlak na jej transparentný výkon, čím sa zasahuje do podstaty práva na informácie. Aj v núdzovom stave má verejnosť právo na informácie o tom, ako orgány verejnej moci vykonávajú svoje právomoci za účelom čo najrýchlejšieho ukončenia núdzového stavu, či dostatočne efektívne konajú, a či vzniknutú situáciu riešia zákonne a či ju svojím konaním alebo

nekonaním nepredlžujú, napr. aj v záujme dlhšej možnosti netransparentného výkonu verejnej moci. Osobitne má verejnosť právo na informácie, či orgány verejnej moci túto situáciu nevyužívajú na konanie, ktoré by mohlo predstavovať zneužívanie tejto situácie na napr. netransparentné štátne nákupy a pod.

Záver

Jedným zo znakov totalitného štátu je, že zatajuje informácie pred vlastnými obyvateľmi alebo im ich poskytuje účelovo upravené. Je to iba malým čriepkom v mozaike hlbkej neúcty, ktorú má totalitný štát k vlastným obyvateľom. Nevážiac si ich zdravie, životy a majetok zatajuje pred obyvateľmi informácie, ktoré sú nepriaznivé, pre režim zlé alebo neprijemné.^[17] Takéto chápanie, pre demokratickú, otvorenú spoločnosť, neprijateľné ale pretrváva aj v ústavnej úprave práva na informácie v ústavnom zákone o bezpečnosti. Riadi sa jednoduchým, socialistickým pravidlom – čím je situáciu horšia, tým menej informácií sa má poskytovať, či právo na informácie viac obmedziť.

Udalosti rokov 2020 až 2022 nám ale ukázali, že bezpečnostné riziká sa stávajú súčasťou života oveľa viac, ako tomu bolo za ostatných 70 a viac rokov. Bezpečnostné riziká sú neoddeliteľnou súčasťou všetkých spoločenských procesov. Vyjadrujú možnosť narušenia prebiehajúcich procesov, dejov a činností v konkrétnych bodoch v závislosti na vnútorných a vonkajších podmienkach. Bezpečnostné riziká sa prejavujú v narušení jednotlivých faktorov bezpečnosti a vyvolávajú príslušnú úroveň ohrozenia.

Demokratický a právny štát musí na bezpečnostné riziká reagovať ústavne a zákonne, pričom je potrebné z podstaty takejto situácie rešpektovať odchýlku od bezpečného stavu spoločnosti, jej riadenia, ale aj života a správania spoločnosti. V ústavnom systéme Slovenskej republiky sa to prejavuje v možnostiach zásahu do základných práv a slobôd a ukladania povinností podľa ústavného zákona o bezpečnosti. Súčasťou tejto úpravy je aj možnosť zasiahnuť do práva na informácie, a to napriek tomu, že bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok predstavujú už aj podľa čl. 26 ods. 4 ústavy legitímne ciele, ktorých ochrana môže viesť k obmedzeniu práva na informácie.

V krízovej situácii je prirodzené, že každý sa snaží ochrániť alebo zachrániť seba, svoju rodinu a svojich blízkych, snaží sa konať a správať tak, aby sa ochránil a vyhol nebezpečenstvu. Rozhodujúce sú ale informácie, ktoré človek v krízovej situácii má, informácie, na základe ktorých sa rozhoduje a ktoré môžu jeho správanie ovplyvniť spôsobom, ktoré situáciu, v ktorej sa nachádza zlepšia, ale aj zhoršia, vrátane toho, že ohrozia jeho zdravie a život, či život a zdravie iných.

Zásah do práva na informácie je opatrenie v demokratickej spoločnosti. Jeho použitie je možné iba v podmienkach demokratickej spoločnosti, pričom je ale z hľadiska ochrany demokratickej spoločnosti dôležité, že aj po zásahu do práva na informácie musí zostať spoločnosť demokratická. Opatrenie v demokratickej spoločnosti musí jej charakter zachovať, nie ho odstrániť. V demokratickej spoločnosti nie je možné právo na informácie úplne poprieť, pretože zásah do každého práva sa musí riadiť požiadavkou, že ani po zásahu nemôže byť právo popreté v jeho podstate. Tým nie je možné v demokratickej spoločnosti dosiahnuť úplný zákaz informácií, čo inak povedané znamená, že aj pri obmedzovaní práva na informácie budú stále v spoločnosti informácie, ktoré budú na obyvateľstvo vplývať negatívne, budú jeho správanie ovplyvňovať negatívne, budú v ňom vyvolávať strach, paniku, či odpor voči konaniu orgánov verejnej moci, a to na základe nepravdivého, vymysleného, alebo

účelovo upraveného a interpretovaného výkladu. Zakazovať takéto informácie, či kriminalizovať ich šírenie predstavuje extrémny a ústavne sporný spôsob obrany spoločnosti pred nimi.

Informácie vo všeobecnosti, a v krízovej situácii osobitne, majú dvojakú povahu. Toto môže takúto situáciu zhoršiť, ale aj prispieť k jej prekonaniu. Zvládnutie, prekonanie a vyriešenie krízovej situácie je spojené o. i. aj s tým, že každý je včas, objektívne a pravdivo informovaný o stave verejných vecí, o situácii, ktorá hrozí alebo nastala, o jej príčinách, prejavoch, dôsledkoch a riešeniach. Objektívne, včasné a úplné informácie tak zamedzujú vzniku dezinformácií a potrebe ich vyhľadávania a získavania z iných ako verejných zdrojov. Preto je informovanie zo strany orgánov verejnej moci v krízovej situácii zásadné.

Použité informačné zdroje

Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B., Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, str. 104, ISBN 978-80-8168-528-6.

Čič, M. a kol., Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava : Eurokódex, 2012, ISBN 978-80-89447-93-0.

Ikrényi, P. a kol., Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-8168-228-5.

Krošlák, D., Balog, B., Surmajová, Ž., Teória štátu a práva, Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, ISBN 978-80-571-0275-5.

Orosz, L., Svák, J. a kol., Ústava Slovenskej republiky, Komentár, Zväzok I (základné princípy a ľudské práva), Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, ISBN 978-80-571-0380-6.

Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B., Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-528-6.

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 10/1999.

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 830/2016.

Nález Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 2011/10.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž 1/2009.

Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0587/22 Dopady pandémie Covid-19 na právny poriadok Slovenskej republiky.

Poznámky pod čiarou

[1] Čl. 1 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

[2] Krošlák, D., Balog, B., Surmajová, Ž., Teória štátu a práva, Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, ISBN 978-80-571-0275-5, str. 60.

[3] Riadenie štátu v krízovej situácii mimo vojny alebo vojnového stavu upravuje aj zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu v znení neskorších predpisov, tento ale neupravuje zásah do práva na informácie, preto sa mu vzhľadom na predmet príspevku nevenujem.

[4] V Slovenskej republike doteraz najintenzívnejšie v inštitúte blokovania podľa § 27b a 27c zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 55/2022 Z. z. o niektorých opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine (tzv. Lex Ukrajina I.).

[5] K právu na informácie najnovšie – Orosz, L., Svák, J. a kol., Ústava Slovenskej republiky, Komentár, Zväzok I (základné princípy a ľudské práva), Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, ISBN 978-80-571-0380-6, str. 328 – 365.

[6] Čič, M. a kol., Komentár k Ústave Slovenskej republiky, Bratislava : Eurokódex, 2012, ISBN 978-80-89447-93-0, str. 201.

[7] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 10/1999.

[8] Nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 830/2016.

[9] Ku konceptu brániacej sa demokracie viac v náleze Ústavného súdu ČR sp. zn. IV. ÚS 2011/10.

[10] Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sži 1/2009.

[11] K obmedzeniu práva na informácie bližšie napríklad: Ikrényi, P. a kol., Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, ISBN 978-80-8168-228-5, 476 s.

[12] Blokovanie škodlivého obsahu alebo škodlivej aktivity ako časovo obmedzený nástroj (do 30. júna 2022) podľa § 27b a 27c zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 55/2022 Z. z. o niektorých opatreniach v súvislosti so situáciou na Ukrajine (tzv. Lex Ukrajina I.) je tiež viazané na škodlivý obsah alebo škodlivú aktivitu ako skutočnosti zapríčiňujúce kybernetický bezpečnostný incident alebo kybernetickú hrozbu ako takú.

[13] „(1) Rozhodnutia o vypovedaní vojny a o uzavretí mieru, o vyhlásení vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu a o ich skončení, o predĺžení výnimočného stavu a o predĺžení núdzového stavu a o obmedzení základných práv a slobôd a uložení povinností, uznesenie národnej rady podľa čl. 5 ods. 2, ako aj uznesenia Parlamentnej rady, Bezpečnostnej rady a bezpečnostných rád krajov a bezpečnostných rád okresov sa bezodkladne vyhlasujú v tlači a vo vysielaní rozhlasu a televízie a ich vydanie sa oznamuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.“

[14] Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B., Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-528-6, str. 104.

[15] Takéto situácie spojené napríklad s ozbrojenými bojmi gangov poznáme len zo zahraničia – <https://dennikn.sk/minuta/2786560/>.

[16] Svák, J., Surmajová, Ž., Balog, B., Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, Komentár, Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, ISBN 978-80-8168-528-6, str. 104., str. 20-36.

[17] Exemplárnym príkladom je zatajenie informácie o jadrovej katastrofe v Černobyle 26. apríla 1986 a následné konanie celoštátnych prvomájových sprievodov po celom Československu, kedy milióny ľudí museli 5 dní po jadrovom výbuchu pochodovať po uliciach bez ohľadu na možné riziko z rádioaktívneho mraku.